

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ9049
Datum uitspraak	21 februari 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 september 2005 heeft de gemeenteraad van Enschede, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 23 augustus 2005, het bestemmingsplan "Herziening 38 van het bestemmingsplan Buitengebied 1996" vastgesteld.

Volledige tekst

200603706/1.

Datum uitspraak: 21 februari 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Boekelo, gemeente Enschede,

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 september 2005 heeft de gemeenteraad van Enschede, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 23 augustus 2005, het bestemmingsplan "Herziening 38 van het bestemmingsplan Buitengebied 1996" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 21 maart 2006, kenmerk RWB/2005/3129, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 18 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op 18 mei 2006, beroep ingesteld.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant. Deze stukken zijn aan de andere partijen toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 december 2006, waar appellant in persoon en vergezeld van [echtgenote], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. A. van

Maurik, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord het gemeentebestuur van Enschede, vertegenwoordigd door mr. drs. J. van der Noord, ambtenaar van de gemeente.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Het plan

2.3. Het plan voorziet in wijziging van een aantal voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied 1996". Met het plan wordt onder meer beoogd aan te geven aan welke verzoeken en ontwikkelingen het gemeentebestuur bereid is medewerking te verlenen en welke voorwaarden daaraan kunnen worden gesteld.

Het standpunt van appellant

2.4. Appellant stelt dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan.

2.4.1. Ten aanzien van de voorbereiding en totstandkoming van het bestreden besluit voert appellant het volgende aan.

Appellant stelt dat ten onrechte niet door de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (hierna: PCFL), maar door een subcommissie hiervan over het plan is geadviseerd aan verweerder. Voorts stelt hij dat de voorzitter van de hoorzitting bij verweerder ten aanzien van de ingebrachte bedenkingen niet bevoegd, onafhankelijk en onpartijdig is gebleken. Daartoe voert appellant aan dat de voorzitter aldaar is vergezeld door een ambtenaar van de provincie en voorts ten onrechte niet heeft vastgesteld in welke hoedanigheid ambtenaren van de provincie en de gemeente aldaar aanwezig waren.

2.4.2. Voorts stelt appellant dat het bestreden besluit administratieve onvolledigheden bevat en dat het niet bevoegd is genomen. Daartoe voert appellant aan dat in het besluit ten onrechte niet is vermeld of, op welke wijze en om welke reden het bestreden besluit is

genomen bij delegatie of mandaat. Hij merkt hierbij op dat het bestreden besluit is ondertekend door middel van handtekeningstempels. Nu het bestreden besluit feitelijk niet is voorbereid door het voltallige college van gedeputeerde staten, betreft het bestreden besluit geen zelfstandige volledige beoordeling van het in geding zijnde plan. Verder heeft verweerder het advies van de PCFL ten onrechte niet herhaald en ingelast in zijn beoordeling van het plan. Ook maakt het verslag van de hoorzitting bij verweerder ten aanzien van de ingebrachte bedenkingen ten onrechte geen deel uit van het bestreden besluit, aldus appellant. Voorts stelt hij dat ten onrechte in het bestreden besluit niet is vermeld dat de gemeenteraad het plan gewijzigd heeft vastgesteld ten opzichte van het ontwerp van het plan.

2.4.3. Met betrekking tot de goedkeuring van het plan stelt appellant dat verweerder niet heeft kunnen volstaan met het oordeel dat de procedure van het plan conform de wettelijke vereisten is verlopen. Hierbij stelt hij dat de ingebrachte inspraakreacties, zienswijzen en bedenkingen ten onrechte samengevat dan wel ingekort en aangepast zijn weergegeven. Nu in het bestreden besluit slechts wordt opgemerkt dat de hoorzitting bij verweerder geen aanleiding heeft gegeven tot een ander oordeel over de ingebrachte bedenkingen, heeft in het bestreden besluit voorts geen inhoudelijke beoordeling plaatsgevonden van hetgeen op de hoorzitting bij verweerder aan de orde is gekomen. Ook heeft verweerder ten onrechte niet beslist omtrent de door appellant gestelde gebreken in de plantoelichting.

Voorts heeft verweerder ten onrechte het standpunt ingenomen dat het redelijk is dat de maximale inhoud van agrarische dienstwoningen groter mag zijn dan die van burgerwoningen in het buitengebied. Daartoe voert appellant aan dat verweerder had dienen te beoordelen of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of het (internationale) recht. De stelling van verweerder dat agrarische bedrijven functioneel aan het buitengebied zijn gebonden is onvoldoende motivering om het bestreden besluit op dit punt te kunnen dragen. Ook stelt appellant dat de belangen van deze dienstwoningen niet geschaad worden indien ten aanzien van burgerwoningen eenzelfde inhoudsmaat zou worden toegelaten. Tevens is een gelijke inhoudsmaat niet in strijd met het provinciale en gemeentelijke beleid, aldus appellant.

Verder stelt appellant dat in het plan, gelezen in samenhang met het bestemmingsplan "Buitengebied 1996", ten onrechte onderscheid is gemaakt tussen appartementen ten behoeve van recreatief gebruik (boerenappartementen) en zogeheten zomerwoningen. Hierbij heeft verweerder ten onrechte niet gemotiveerd dat toevoeging van de gastbestemming "boerenappartement" niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of het (internationale) recht, aldus appellant.

Het standpunt van verweerder

2.5. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het plan goedgekeurd.

Verweerder stelt dat de procedure van het plan conform de wettelijke vereisten is verlopen. Daarbij zijn de door appellant ingebrachte bezwaren juist en deugdelijk beantwoord.

Verweerder acht het met de gemeenteraad redelijk dat de maximaal toegelaten inhoud van agrarische dienstwoningen groter is dan die van burgerwoningen, nu agrarische bedrijven functioneel aan het buitengebied zijn gebonden. Hierbij betreft hij dat in het provinciale beleid voor agrarische dienstwoningen een maximale inhoud van 750 m³ is toegelaten. Voor burgerwoningen acht verweerder het echter redelijk dat de gemeenteraad heeft gekozen voor een maximale inhoud van 600 m³. Hierbij stelt hij dat burgerwoningen niet functioneel

aan het buitengebied zijn gebonden.

Voorts stelt verweerder dat de planvoorschriften voor zomerwoningen betrekking hebben op de reeds bestaande zomerwoningen. Deze bepalingen staan los van de mogelijkheid om vrijstelling te verkrijgen voor het oprichten van drie appartementen ten behoeve van recreatief gebruik als nevenactiviteit bij een agrarisch bedrijf (boerenappartementen), aldus verweerder.

Ten slotte acht verweerder de planvoorschriften met betrekking tot de diverse gastbestemmingen voldoende duidelijk. De hoorzitting bij verweerder ten aanzien van de ingebrachte bedenkingen heeft hem geen aanleiding gegeven voor een ander oordeel.

Vaststelling van de feiten

2.6. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.6.1. Ingevolge de artikelen 15, 16 en 17 van de planvoorschriften wordt in het bestemmingsplan "Buitengebied 1996" in de artikelen 7.3.8.3., 8.3.9.3. en 9.3.6.3. de volgende regeling opgenomen voor het verlenen van vrijstelling van dat bestemmingsplan voor het oprichten van appartementen ten behoeve van recreatief verblijf (boerenappartementen) als nevenactiviteit van het agrarische bedrijf:

"Appartementen ten behoeve van het recreatief verblijf (boerenappartementen), met dien verstande, dat:

a. de appartementen uitsluitend binnen één daartoe aangewezen bedrijfsgebouw of binnen een dienstwoning mogen worden opgericht;

(...)

c. per agrarisch bouwperceel maximaal drie appartementen zijn toegestaan;

d. de oppervlakte van een appartement ten hoogste 45 m² mag bedragen;

(...)

f. boerenappartementen ten hoogste 9 maanden per jaar voor het recreatief verblijf mogen worden gebruikt (...)"

2.6.2. Ingevolge artikel 35 van de planvoorschriften wordt artikel 44 (Woning) van het bestemmingsplan "Buitengebied 1996" in die zin gewijzigd dat artikel 44.1.2 luidt:

"De inhoud van een woning mag maximaal 600 m³ bedragen (...)"

2.6.3. Ingevolge de artikelen 39, 40 en 41 van de planvoorschriften worden artikel 7 ("Agrarisch gebied"), artikel 8 ("Agrarisch gebied met landschappelijke waarden") en artikel 9 ("Agrarisch gebied met landschappelijke en ecologische waarden") van het bestemmingsplan "Buitengebied 1996" in die zin gewijzigd dat in de artikelen 7.2.7., 8.2.8. en 9.2.6. een inhoud van "600 m³" wordt gewijzigd in "750 m³".

2.6.4. Op 5 maart 2003 is de "Handreiking en beoordeling van ruimtelijke plannen" (hierna: de Handreiking) door verweerder vastgesteld. De Handreiking is er onder meer op gericht om de beleidsregels voor het beoordelen van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen in overeenstemming te brengen met het Streekplan Overijssel 2000+ en een aantal recente ontwikkelingen. De Handreiking is laatstelijk gewijzigd in februari 2006.

Op grond van de Handreiking mag de inhoud van burgerwoningen in het buitengebied niet meer bedragen dan 750 m³. Een al te uitbundig gebruik van de mogelijkheid om woningen te vergroten tot 750 m³ kan ertoe leiden dat overal in het buitengebied woningen ontstaan van eenzelfde omvang en type (villa-achtig), dat (hele linten met) kleine beeldbepalende woningen verdwijnen, dat gelijkvormigheid de overhand krijgt en dat de structuur van het platteland wordt aangetast. Deze nadelen moeten worden weggenomen met een begeleidende regeling. Een algemene regeling tot 750 m³ ligt dus niet in de rede. De kwetsbare woningen moeten worden geïnventariseerd en uitgesloten van de 750 m³-mogelijkheid. Gemeenten kunnen een stelsel met uiteenlopende bouwmaten hanteren (differentiatie). Bijvoorbeeld door een selectie te maken van woningen die niet tot 750 m³ mogen uitbreiden. Voor andere woningen kan weer gelden dat uitbreiding tot 750 m³ gebaseerd moet zijn op een landschapsontwikkelingsplan en/of welstandsnota. Daarnaast blijft er een categorie die in alle gevallen bij recht tot 750 m³ mag uitbreiden. De ruimtelijke kwaliteit van de groene ruimte mag in ieder geval niet worden aangetast.

Op grond van de Handreiking mag de inhoud van agrarische bedrijfswoningen niet meer dan 750 m³ bedragen.

2.6.5. In de plantoelichting (p. 46) staat dat een algemene regeling, waarbij een inhoud van 750 m³ wordt toegestaan voor de circa 1100 burgerwoningen in het buitengebied en de 128 woningen op de Vretberg, niet gewenst wordt geacht. Hierbij wordt verwezen naar de Handreiking. Hierin bepleit het provinciebestuur een gedifferentieerde regeling, gebaseerd op een inventarisatie, een landschapsontwikkelingsplan en een welstandsnota. Een inventarisatie wordt echter pas zinvol geacht als een toetsingskader voor landschappelijke toetsing en een welstandsnota aanwezig zijn, aldus de plantoelichting. Hoewel daartoe voorbereidingen zijn getroffen, ontbreken op dit moment met name adequate uitvoeringskaders voor landschappelijke toetsing. Enige verruiming van de toegestane inhoud van burgerwoningen lijkt gezien de maatschappelijke behoefte echter op zijn plaats. Bovendien loopt Enschede behoorlijk uit de pas met de omringende gemeenten, waar de maximale inhoud van burgerwoningen in het buitengebied 600 m³ tot 750 m³ bedraagt. Een differentiatie van de toegestane inhoud van woningen kan worden overwogen als de gemeente de beschikking heeft over een adequaat uitvoeringskader voor landschappelijke toetsing, aldus de plantoelichting.

Ten aanzien van dienstwoningen in het buitengebied wordt vermeld dat de toegestane inhoudsmaat van een dienstwoning op een agrarisch bouwperceel in navolging van de provinciale beleidsregels van 600 m³ naar 750 m³ is verruimd (p. 47).

Het oordeel van de Afdeling

2.7. In het beroep van appellant ten aanzien van de door hem gestelde gebreken in de voorbereiding en de totstandkoming van het bestreden besluit ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat niet aan de wettelijke vereisten is voldaan. Daarbij neemt de Afdeling onder meer in aanmerking dat verweerder ter zitting heeft verklaard dat de subcommissie van de PCFL namens de voltallige commissie advies heeft uitgebracht over het voorliggende plan. Voorts is ter zitting verklaard dat het bestreden besluit door het voltallige college van gedeputeerde staten van Overijssel in zijn vergadering van 21 maart 2006 is genomen. In hetgeen appellant heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen redenen om aan de juistheid van deze verklaringen te twijfelen.

Ook is de Afdeling niet gebleken van administratieve onvolledigheden van het bestreden besluit van dien aard dat reeds hierom het bestreden besluit niet in stand kan blijven.

2.7.1. Wat betreft de gewijzigde vaststelling van het plan stelt de Afdeling vast dat in de betreffende publicaties in "Huis aan Huis Enschede" van 28 september 2005 en in de Staatscourant van 29 september 2005 is vermeld dat ten opzichte van het ontwerp een aantal wijzigingen is aangebracht in de voorschriften en de toelichting op het plan. Hiermee is voldaan aan het bepaalde ten aanzien van de kennisgeving van het vaststellingsbesluit in artikel 26 van de WRO, gelezen in samenhang met artikel 23, eerste lid, onder a, van de WRO en artikel 3:12, eerste lid, van de Awb. Voorts kan uit de WRO noch uit enige andere bepaling worden afgeleid dat in het besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan moet worden aangegeven of en in hoeverre het plan gewijzigd is vastgesteld. Dit betoog van appellant kan dan ook niet slagen.

2.7.2. Voorts heeft appellant bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop de gemeenteraad en verweerder de ingediende zienswijzen en bedenkingen hebben behandeld. Daartoe overweegt de Afdeling dat artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht zich er niet tegen verzet dat bezwaren als zienswijzen en bedenkingen samengevat worden weergegeven en dat niet op ieder argument dat ter ondersteuning van de zienswijze en bedenkingen van appellant is voorgedragen in het bestreden besluit afzonderlijk wordt ingegaan. Hierin is dan ook op zichzelf geen grond gelegen voor het oordeel dat de besluiten van de gemeenteraad en verweerder in zoverre niet voldoende zijn gemotiveerd.

2.7.3. Ingevolge artikel 27, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals deze wet gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (hierna: WRO), stellen gedeputeerde staten degenen die overeenkomstig het eerste of het tweede lid tijdig bedenkingen hebben ingebracht in de gelegenheid tot het geven van een nadere mondelinge toelichting.

Uit de stukken blijkt dat appellant deze gelegenheid geboden is. Ook verder is niet aannemelijk geworden dat de wet op dit punt niet is nageleefd. De bezwaren van appellant met betrekking tot de hoorzitting bij verweerder treffen mitsdien geen doel. Evenmin volgt uit de WRO, noch uit enige andere bepaling dat het bestreden besluit moet zijn voorzien van het verslag van de vorenbedoelde hoorzitting dan wel van het advies van de PCFL.

2.7.4. Verder overweegt de Afdeling dat uit artikel 12 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 weliswaar volgt dat het plan wordt vergezeld van een toelichting, maar dat deze geen deel uitmaakt van het plan. Aan de plantoelichting op zichzelf komt derhalve geen bindende betekenis toe. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat de plantoelichting dusdanige onjuistheden of onvolkomenheden bevat dat om die reden geoordeeld dient te worden dat geen goede belangenafweging heeft plaatsgevonden. Verweerder behoefde in de betreffende bedenking van appellant mitsdien geen aanleiding te zien om goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.7.5. Ten aanzien van de planvoorschriften is de Afdeling van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen instemmen met een maximaal toegelaten inhoudsmaat voor burgerwoningen van 600 m³, gelet op de motivering die de raad aan deze regeling ten grondslag heeft gelegd. Hierbij heeft verweerder kunnen betrekken dat een algemene regeling, waarbij ten aanzien van burgerwoningen een inhoud tot 750 m³ wordt toegelaten, op grond van het provinciale beleid zoals weergegeven in 2.6.4. niet in de rede ligt. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat een begeleidende regeling als bedoeld in de Handreiking niet voorhanden is.

Voorts overweegt de Afdeling dat verweerder bij zijn oordeel of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening rekening dient te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad

uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Gelet op het voorgaande heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat een kleinere toegelaten inhoudsmaat voor burgerwoningen in het buitengebied dan voor agrarische bedrijfswoningen, die anders dan burgerwoningen functioneel aan het buitengebied zijn gebonden, redelijk is.

2.7.6. Blijkens de stukken zijn de als zodanig bestemde zomerwoningen reeds rechtstreeks toegelaten in het bestemmingsplan "Buitengebied 1996". Voorts zijn de door appellant bedoelde boerenappartementen blijkens de planvoorschriften slechts onder voorwaarden en na vrijstelling van het plan toegestaan. Gelet hierop hebben verweerder en de gemeenteraad een gastbestemming "boerenappartement" op de plankaart en in de voorschriften noodzakelijk noch gewenst kunnen achten.

2.7.7. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder in zoverre terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan.

Het beroep is ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, ambtenaar van Staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Soede

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 februari 2007

270-516.